

ISVW UITGEVERS

ISVW Uitgevers

Dodeweg 8

3832 RD Leusden

www.isvw.nl

Titel: De vierde macht. Reflecties op een goede overheid

Redactie: Anne-Marie Buis

Met bijdragen van Ilya Leonard Pfeijffer, Jozef Wanders, Henk den Uijl, Boudewijn Steur, Gijs van Oenen, Annemieke Nijhof, Afshin Ellian, Maurits de Jongh, Donald Loose en Marcia Luyten.

Correcties: Francien Homan

Onslagontwerp: Diana Vermetten

Opmaak binnenwerk: Henk Droog | Platland

Druk: Wilco, Amersfoort

1^e druk

© ISVW Uitgevers, Leusden 2024

ISBN: 978-90-834369-1-3

NUR: 730

Niets van deze uitgave mag worden vervaelvoudigd en/of openbaar worden gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. No part of this book may be reproduced in any form, by print, photocopy, microfilm, or any other means without written permission by the publisher.



FSC®-papier is papier dat het keurmerk van de FSC mag dragen. Voor dit boek is het FSC-gecertificeerde Munkenprint gebruikt. Bij dit papier is het zeker dat de productie niet tot bosvernietiging heeft geleid. Een flink deel van de grondstof is afkomstig uit bossen en plantages die worden beheerd volgens de regels van het FSC. Van het andere deel van de grondstof is vastgesteld dat hiervoor geen houtkap in de laatste resten waardvol oerbos (oorspronkelijke bos) heeft plaatsgevonden. Dit papier is 100% chloor- en zwavelvrij gebleekt en wordt geleverd door Arctic Paper Munkedals AB, Zweden.

Anne-Marie Buis (red.)

DE VIERDE MACHT

Reflecties op een goede overheid

ISVW
UITGEVERS

Inhoudsopgave

VOORWOORD	7
Anne-Marie Buis	
OVER DE NOODZAAK VAN AMBTELIJK VERZET	11
Ilya Leonard Pfeiffer	
I TUSSEN GEZAGSCRISIS EN MACHTELOOSHEID	21
De evenwichtsoefening van overheid en ambtenaar	
Jozeff Waanders	
II ZONDER WOEDE EN PASSIE, MÊT BEZORGDHED	35
EN LIEFDE	
De ambtelijke dienst en het algemeen belang	
Henk den Uijl	
III BEELDEN VAN GOED BESTUUR	49
Over spiegels van verleden voor het heden en	
de noodzaak van verbeelding	
Boudewijn Steur	
IV BEGRIIP VAN DE OVERHEID	61
Gijs van Oenen	
V MOET DE OVERHEID HET GOED DOEN	73
OF HET GOEDE DOEN?	
Persoonlijke reflecties	
Annemieke Nijhof	
VI AMBTELIJKE ONPARTIJDIGHEID	85
En de grenzen van de ambtelijke 'zelfverloochening'	
Afshin Ellian	

VII	DE JANUSKOP VAN DE STAAT Maurits de Jongh	97
VIII	BURGER EN OVERHEID Een verstandshuwelijk met de ambtenaar als consultant Donald Loose	109
	DE GOEDE OVERHEID Marcia Luyten	119

Voorwoord

De overheid moet beter, is een breed gedragen opvatting. Dat veronderstelt een beeld van een goede en een slechte overheid. Het zou de overheid ontbreken aan gezag, kennis, responsiviteit en oplossend vermogen.

De overheid is niet vertrouwenwekkend, levert geen maatwerk en heeft geen oog voor de menselijke maat. Tegelijkertijd gaan er stemmen op dat we wel heel veel verwachten van de overheid, of dat de overheid zich te veel bemoeit met onze persoonlijke levens.

Ideeën over wat een goede overheid inhoudt lopen dus nogal uiteen. Maar één ding staat vast: het vertrouwen in de overheid is nog nooit zo laag geweest. En daarom is het belangrijker dan ooit om te onderzoeken wat in deze tijd een overheid 'goed' maakt. Die vraag is van ons allemaal en zeker niet alleen van de overheid zelf. Deze bundel is daarom een uitnodiging het onderzoek naar een goede overheid samen te doen met iedereen die eraan wil bijdragen.

Mede door het toelagenschandaal en de kritiek uit de samenleving op de rol van de ambtenarij hierbij roeren ambtenaren zich vaker publiekelijk over keuzes die de overheid maakt. Ook bij ambtenaren heeft dit dieptepunt in overheidshandelen er flink ingehakt. Hadden 'we' anders moeten handelen? Steviger moeten ingrijpen, of zelfs werk moeten weigeren? En accepteert de samenleving dat?

Als het gaat om ambtelijke waarden wordt er kwistig gestrooid met de term 'ambtelijke neutraliteit'. Maakt die neutraliteit ambtenaren 'gehoorzaam aan politieke wensen' of laat ze ruimte voor het bewaken van de democratische rechtsorde? Wanneer is er sprake van 'overnacht

Ambtelijke onpartijdigheid

EN DE GRENZEN VAN
DE AMBTELIJKE 'ZELFVERLOOCHENING'

Afshin Ellian

De overheid, het openbaar bestuur, bestaat uit ambtenaren en politici. De macht van politici berust op periodieke verkiezingen. Wie niet op de steun van een meerderheid in de Kamer kan rekenen, kan niet als minister of staatssecretaris functioneren. Goed functioneren van het openbaar bestuur is afhankelijk van het functioneren van politieke ambtsdragers, de Kamer en ambtenaren. Immers, de legitimiteit van de politieke machtsuitoefening kan niet slechts op de legaliteit van de machtsuitoefening worden gebaseerd. Politici moeten vergaande besluiten nemen, die door de Kamer of publieke opinie kunnen worden gekritiseerd of gecorrigeerd. Dat geldt niet voor ambtenaren. Politici kunnen en moeten hun beleid en opvattingen in de media verdedigen. Ambtenaren zijn daarentegen beperkt in hun vrijheid van meningsuiting. Ook kunnen ze niet door het parlement of publieke opinie ter verantwoording worden geroepen.

Als een minister een wet of een kabinetsbesluit in strijd acht met diens geweten, kan die trachten via het publieke debat het besluit te veranderen. Lukt dat niet, dan kan die met een beroep op diens geweten ontslag nemen. Ook ambtenaren kunnen ontslag nemen (of overplaatsing verlangen) wanneer ze in gewetensnood komen, maar ze kunnen niet een overheidsbesluit op hun eigen terrein bekritisseren via het publieke debat. Hier gaat het om de fundamentele zaken waarvoor een ambtenaar in verzet wenst te komen. In deze bijdrage wil ik de ambtelijke gewetensnood problematiseren. Dit essay is niets meer dan enkele gedachten over de problematiek van ambtelijke gehoorzaam-

heid. Deze gedachtevorming is tot stand gekomen naar aanleiding van openlijke protesten van een aantal rijksambtenaren tegen het Israëlbeleid van het kabinet. Aanvankelijk maakten zij zich zorgen over de onvoorwaardelijke steun van de internationale gemeenschap, inclusief het Nederlandse kabinet, aan Israël. Later stelden zij ook andere zaken aan de orde.

De uitvoerende kern van de ambtelijke functie

De scheiding der machten geeft aan executieve macht de bevoegdheid om in te grijpen in het alledaagse leven van burgers. Eigendomrecht, inkomens, rechten en vrijheden van burgers zijn constant onderhevig aan administratieve interventies van overheid. De sociale verzorgingsstaat versterkt de interventie van de overheid in de burgerlijke samenleving. De legaliteit en legitimiteit van de administratieve machtsuitoefening bepalen het lot van een politieke orde, een regiem. Juist omdat deze machtsuitoefening¹ politieke conflicten of onrechtvaardige toestanden zou kunnen veroorzaken, kent een democratische rechtsorde bepaalde waarborgen ter bescherming van de burgers: procedures, hoor en wederhoor, rechtszekerheid, rechtsgelijkheid, rechtsenheid, rechtelijke controle en de integere, onpartijdige ambtenaar. De burgers als kiezers kunnen bij de periodieke verkiezingen de wettelijke grondslag voor een bepaalde zaak veranderen. Wat ze nooit kunnen veranderen, zijn de ambtenaren. Dat is ook niet nodig, omdat in de meeste democratische rechtsordes een ambtelijke functie een ongekonden functie is, die ondergeschikt is aan de politiek.

Max Weber publiceerde zijn beroemde essay *Politiek als beroep* in 1919, een paar maanden nadat een democratisch regiem in Duitsland (de Weimarpubliek) werd geïntroduceerd. Het is niet toevallig dat hij juist de positie van ambtenaren op dat moment, bij de invoering van de democratie in Duitsland, aan de orde stelt. Webers analyse blijft nog steeds actueel. De positie van politicus formuleert Weber op een universele wijze: 'Wie voor de politiek leeft, vult er inherent zijn leven

mee. Hij geniet van het pure bezit van de macht die hij uitoefent of hij voedt zijn innerlijk evenwicht en zelfgevoel met het besef dat hij zijn leven zin verleent door de "zaak" te dienen.² Gelukkig hoeft een ambtenaar niet voor, noch van de politiek te leven. De politicus is de politieke leidinggevende van een ministerie. Hij of zij heeft een sturende functie. Toen al sprak Weber van de ontwikkeling van politiek richting het bedrijfsmatig handelen, met eigen rationaliteit en bijbehorende strategieën. In bepaalde landen, zoals Frankrijk of de VS, bestaan ook politieke ambtenaren die de heersende politieke stroming vertegenwoordigen. Dat is niet gebruikelijk in Nederland, Italië of Duitsland. In tegenstelling tot de politieke ambtenaar, bedrijft de gewone of de echte ambtenaar geen politiek, maar is die bezig met het besturen.³ De essentie daarvan is volgens Weber onpartijdig besturen: sine ira et studio, zonder woede en partijdigheid. De ambtenaar is dus niet betrokken bij de politieke strijd en hartstocht die daarbij hoort. De onpartijdigheid vloeit voort uit het verantwoordingsprincipe. Niet de ambtenaar maar de politicus legt de maatschappelijke en de politieke verantwoordelijkheid af. Dit zien wij terug in onze grondwettelijke bepalingen. Volgens artikel 42 van de Grondwet zijn de ministers verantwoordelijk ten overstaan van het parlement (in grondwettelijke zin) en ten overstaan van de hele samenleving (in de politieke en morele zin). Deze bijzondere vorm van bescherming voor ambtenaren heeft een hoge prijs. De eer van de ambtenaar bestaat volgens Weber in de bereidheid en het vermogen om zelfs de ministeriële ofwel de politieke beslissingen uit te voeren, ook wanneer hij of zij die hetzij verkeerd ofwel in strijd met zijn eigen overtuiging acht. En wat gebeurt er als de ambtenaar zijn eigen (private), niet ambtelijk geweten bij een kwestie (kabinetsbeleid of de wetgeving) laat prevaleren? Het strenge geformuleerde antwoord van Weber zou een decennium later een problematische kwestie worden: 'Zonder deze discipline – die in de hoogste mate moreel van aard is – en zonder deze zelfverloochening zou het hele aparatuur ineensorten.⁴ Maar wanneer heeft een ambtenaar het recht om in verzet te komen tegen de zelfverloochening? En waar komt dat recht vandaan?

Een beroep op buitenwettelijke rechtsbron

Ook Max Weber wist dat een echt gewetensconflict niet zomaar binnen de grenzen van de ambtelijke gehoorzaamheid op te lossen valt. Daarom is hij in dezelfde tekst, nadat hij de zelfverloochening van ambtenaren beschrijft, buitengewoon kritisch op 'machtpolitiek'. De machtpolitiek is het resultaat van een gebrekkige, oppervlakkige gebalanceerdheid ten aanzien van het menselijk handelen. Het is een bepaald soort mentaliteit die tot pure machtpolitiek leidt: 'een mentaliteit die niets gemeen heeft met het besef van de tragiek waarin alle handelen, vooral het politieke, in werkelijkheid is gedompeld'. Weber eist van politici enige mate van het tragische besef. Ger Groot is terecht van mening dat het tragische altijd de doorbreking van de harmonie van het algemene is.⁵ De wet of een beleid verschanst zich per definitie in het algemene. De gelijkzijdigheid van het ontstaan van de tragedie als een kunstvorm en de democratie als een staatsmodel onthult de innerlijke strijd van gezag, gelijkheid en vrijheid. In het tragische besef ontstaat het reflectieve vermogen van het westerse wereldbeeld en mensbeeld.⁶ Het tragische besef is het tegenovergestelde van de maakbaarheid van het beleidsmatig rationele orderende denken. De tragedie als kunstwerk problematiseert het rationele verwachtingspatroon inzake eigen handelen en handelen van anderen. De vrijheid als *conditio sine qua non* voor de democratie is reeds gebaseerd op een bijna mythisch vertrouwen van burgers in elkaar en in hun eigen overheid. Het tragische ontstaat waar de vrijheid van spreken en beslissen de norm is. Men wil het goede maar veroorzaakt het kwade. Martha Nussbaum onderzocht de breekbaarheid van het goede waarbij de rede het toeval niet kan uitschakelen: 'Wat iemand door toeval overkomt, is alleen maar iets wat hem of haar niet door eigen toedoen overkomt, iets wat gebeurt, niet iets wat hij doet of maakt.'⁷ Toeval verdwijnt in het noodlot, in het noodzakelijke. Hierin ziet Jos de Mul de blijvende betekenis van de Griekse tragedies 'dat ze niet alleen blijven herinneren aan de tragische dimensie van de *condition humaine*, maar

ons ook kunnen helpen de inherente tragiek van de christelijk-religieuze en de technisch-rationele strategieën te doorgronden.'⁸

De tragiek waaraan menselijk handelen onder bepaalde omstandigheden onderworpen is, wordt door Antigone vereeuwigd. Antigone is geen ambtenaar, maar als een hoveling dient zij zich als een perfectie van zelfverloochening te presenteren. Zij wil de wet, het beleid of de gepositiverde wil van de staat (Koning Kreon) niet nakomen. Deze is immers in strijd met haar geweten. Zij doet een beroep op een nieuwe, moeilijk af te bakenen rechtsbron. Ziehier de woorden van de prinses van de ontkenning van zelfverloochening:

Ja, Het was Zeus niet die mij dat verboden had
en ook de rechtsgodin die onder de aarde woont
heeft zulke wetten voor de mens niet vastgesteld.
En uw geboden hebben, dacht ik, niet zo'n kracht
dat je als mens tegen de ongeschreven en
onwankelbare wet van goden in kunt gaan.
Want die is niet van nu of gisteren, maar leeft
Altijd al, niemand weet wanneer hij is ontstaan.⁹

Antigone claimt dat het positief recht, de geldigheid daarvan (de wet van de overheid, die van Kreon) nog niet vaststaat. Daarvoor is een toetssteen nodig. Het positief recht moet dus aan een hogere wet worden getoetst om erachter te komen of men hem moet gehoorzamen. Antigone presenteert onmiddellijk ook nog een toetssteen, namelijk het goddelijke recht. De wet die in strijd is met de goddelijke wil, is niet langer geldig. Deze gedachtegang zou verder worden ontwikkeld door de Romeinse rechtsfilosofen, onder de benaming van de *ius naturale*. In het christelijke tijdperk werd dat aan het begin van *Corpus Ius Civilis (Institutiones)* verkondigd: 'Publiek recht richt zich op de inrichting van de Romeinse staat, privaatrecht heeft betrekking op het belang van individuele personen. Welnu, wij dienen thans te spreken over het privaatrecht, dat dieldelig is: het is namelijk samengesteld uit regels van *ius naturale*, van *ius gentium* en van *ius civile*.'¹⁰ Het natuur-

recht wordt dan gedefinieerd als 'het recht dat de natuur aan alle levende wezens heeft bijgebracht'. Uitdrukkelijk wordt daarbij gezegd dat het natuurrecht niet alleen mensen, maar ook wat in de lucht, te land en ter zee leeft, toekomt. Het tragische besef kent een eigen momentum om de wet te gaan toetsen aan een hoger recht. Wat vindt eigenlijk de auteur van het hogere recht zelf van deze concrete toetsing? Antigone wijst naar het oordeel van een hoger hof:

En ik ging niet, uit angst voor het oordeel van een mens, door deze wet voor een goddelijke recht staan.

Dat ik zal sterven wist ik wel – hoe zou ik niet? –

ook zonder uw verboden. Als ik voor mijn tijd

zal sterven, is dat in mijn ogen juist een winst.

Want wie, zoals ikzelf, in grote ellende leeft,

waarom zou die de dood niet als een voordeel zien?¹¹

Bij de toetsing aan het natuurrecht acht zich Antigone alleen maar verantwoord schuldig aan het goddelijke oordeel. Risico dat het goddelijke de nakoming van de wet verwerpt, neemt Antigone op de koop toe. Dat zij de dood als een winst ziet, doet ons willekeurig denken aan het martelaarschap. Het romantische, bovenmenselijke vermogen om voor een absoluut ideaal te sterven, beangstigt ons. Het eindigt immers in een zelfgekozen martelarendood. Uw recht is niet het mijne! Deze uitdrukking hoorden en horen wij nog steeds van terroristen. De ambiguität van het tragische besef verschijnt in de willekeur van het negeren van de wet en het vellen van een oordeel gefundeerd in een buitenwettelijke, ongrijpbare rechtsbron. Ook zien we hier de geboorte van het recht op verzet. Het verzet zou genoeg nemen met het eerste gedeelte, het toetsingsgedeelte. Het tweede gedeelte, de dood, brengt ons bij de blinde absolute rebellie tegen het recht in naam van een hoger recht. Hoewel Antigone over een winstgevende belofte in het hiernamaals niet spreekt, doet zij ons toch denken aan terroristen zoals de moordenaar van Theo van Gogh. Waarom? Ook Mohammed B. meende zijn handelingen aan het hogere recht, het recht van Allah te

hebben getoetst. Antigone en Mohammed B. leven in de radicaliteit, in de noodlottigheid van het tragische besef.

De geschiedenis leert ons dat er momenten zijn waarop men net als Antigone een beroep op het ongeschreven recht moet doen, omdat de immoraliteit van een staatsideologie of de onbegrensde machtspolitiek in strijd is met het fundamentele besef van het recht. Maar als een ambtenaar Antigone als een richtsnoer voor zijn of haar handelen neemt, schendt hij of zij de legaliteit. Hoe nu verder?

Ambtelijke gehoorzaamheid

De ambtelijke grenzen van de gehoorzaamheid aan de wet en beleid moeten we minstens in twee categorieën delen. De eerste categorie betreft despotische dan wel totalitaire overheden. Wanneer de overheid door een totalitaire beweging dan wel een despotische persoon wordt veroverd, zullen wetten en beleid in bepaalde gevallen een misdadige inhoud krijgen. Het nationaalsocialistische Duitsland, de Sovjet-Unie, het apartheidregiem van Zuid-Afrika en het Iraanse regiem onder de ayatollahs zijn enkele dramatische voorbeelden van totalitaire staten.

In 1946, kort na het einde van de Tweede Wereldoorlog, verscheen een indrukwekkend artikel van de Duitse rechtsfilosoof Gustav Radbruch (1878-1949) over de gehoorzaamheid aan de wet onder een totalitaire staat. In het artikel 'Wettelijk onrecht en bovenwettelijk recht' valt Radbruch met de deur in huis met de kern van de zaak: 'Het nationaalsocialisme wist de militairen en de juristen onder zijn volgelingen door middel van twee fundamentele regels aan zich te binden: "Bevel is bevel" en "wet is wet."¹² De uitdrukking 'bevel is bevel' werd nooit als een ongelimiteerde vorm van gehoorzaamheid beschouwd. Immers, wanneer de misdadigheid van een bevel manifest is, is men niet gehouden om het bevel op te volgen. Maar 'wet is wet' kende geen beperkingen. In zijn artikel behandelt hij ook een aantal concrete zaken rond de ambtenaren die na de oorlog werden vervolgd. Radbruch brengt het vraagstuk terug naar waar dat thuishoort, namelijk de gerechtigheid: het conflict tussen gerechtigheid en wet. We zijn weer bij

Antigone, maar nu binnen concreet afgebakende begrippen om willekeur te voorkomen. Positieve wetten en beleid dienen de rechtszekerheid en rechtseenheid te waarborgen. Hiermee zet het recht de eerste fundamentele stap om de willekeur uit te bannen. De rechtszekerheid heeft voorrang, zelfs als de inhoud van de wet onrechtvaardig of ondoelmatig is, tenzij 'de tegenspraak van de positieve wet met de gerechtigheid zo onverdraaglijk groot wordt, dat de wet als onjuist recht voor de gerechtigheid moet wijken.'¹³

Ondanks de gruwelijkheden van de Tweede Wereldoorlog wil Radbruch geen vrijbrief geven aan ambtenaren en gewone burgers om de geldigheid van overheidsbesluiten aan eigen geweten, ratio of ideologie te gaan toetsen. Dat zou in de regel tot chaos en willekeur leiden. Wie als rechter of als ambtenaar een totalitaire staat wil dienen, neemt op de koop toe dat hij misdadige besluiten gaat uitvoeren. Denk daarbij aan politie, inlichtingendiensten, strijdkrachten, strafrechtspleging en een aantal andere bijzondere domeinen.

De tweede categorie betreft de ambtelijke gehoorzaamheid in een democratie. In de democratie bestaan verschillende mogelijkheden voor verzet tegen een overheidsbesluit. Men kan een beroep doen op de rechter. Ook zou men de publieke opinie kunnen mobiliseren tegen een verkeerd of onrechtvaardig besluit. Een uiteindelijk moet men zich tijdens de periodieke verkiezingen inzetten voor de partijen die het verkeerde besluit terug willen draaien. Maar voor ambtenaren in een democratie gelden andere regels. Ambtenaren hebben in beginsel, in beperkte mate, vrijheid van meningsuiting. Terecht stelde Wim Voermans, hoogleraar Staats- en bestuursrecht aan de Universiteit Leiden, dat in de Ambtenarenwet een grens is getrokken: 'Het moet zich wel goed verhouden tot je eigen functioneren en de openbare dienst mag niet worden gecompromiteerd door jouw meningsuiting.'¹⁴ Op de keper beschouwd biedt het Nederlands recht geen ruimte aan ambtenaren om hun mening openlijk te kunnen uiten over een zaak die onder hun ambtelijke functie valt. Waar ze niet hun mening publiekelijk kunnen uiten, moeten ze intern hun oordeel en mening aan de minister kenbaar maken. En als ze nog steeds een wet of beleid onrecht-

vaardig achten, kunnen ze niks anders doen dan het beleid uit te voeren. Zodra de uitvoering van het kabinetsbeleid in een democratische rechtsorde afhankelijk wordt van het individuele oordeel of geweten van ambtenaren, komt het democratieprincipe in gevaar. En wanneer het uitvoeren van een beleid of besluit tot strafbare feiten leidt en de verantwoordelijke minister het niet kan weerleggen en toch doorgaat met het voorgenomen besluit of beleid, mag een ambtenaar zich als klokkenluider melden. Er is geen rechtsplicht om een strafbaar feit te plegen zoals diefstal, moord of oorlogsmisdaden. Er is echter wel een ambtelijke plicht om het plegen van strafbare feiten te voorkomen.

Maar als desondanks ambtenaren, zoals in het geval van de Gaza-oorlog, hun mening openbaar gaan uiten en (publieke) acties gaan voeren, leidt dit tot een onrechtstatelijke en ondemocratische toestand. De ministers zijn volgens de Grondwet verantwoordelijk voor hun eigen handelen, voor het handelen van hun voorgangers, voor het handelen van de koning en voor het handelen van hun ambtenaren. Ambtenaren kunnen en mogen zich niet verdedigen, omdat de ambtenaren buiten het politieke spelveld worden gehouden. Een ambtenaar voert immers het kabinetsbeleid uit. Nederland telt 138.000 rijksambtenaren. Als een deel van hen het kabinetsbeleid niet wil uitvoeren, dan verliezen de regering en het parlement gezag. Volgens artikel 90 van de Grondwet bevordert de regering de ontwikkeling van de internationale rechtsorde. De regering bestaat uit ministers en de koning. Ambtenaren zijn geen onderdeel van de regering. En als de Kamer het oneens is met de regering, dan ontstaat er een debat. Wellicht moeten dezelfde protesterende ambtenaren de ministers voorzien van antwoorden die naar de Kamer worden gestuurd. De kans bestaat dat deze ambtenaren de ministers niet kunnen voorzien van de juiste stukken en van een strategie over dat specifieke onderwerp waarvoor ze zelf publiekelijk acties voeren. Daarom kwam Wim Voermans terecht tot de conclusie dat 'de grenzen wel in zicht zijn met de brieven die rijksambtenaren schreven over het Nederlandse Israëlbeleid. Kon van al die ondertekenaars, van een eerste brief, wel worden gezegd dat de uiting te rijmen was met de goede vervulling van hun functie? Zeker bij de ambtenaren

van het ministerie van Buitenlandse Zaken met een adviserende rol in het Nederlandse Midden-Oostenbeleid kan die functievervulling in het geding komen. En zeker is dat zo bij de tweede brief van BuZa-ambtenaren met zorgen over het Israëlbeleid. Daarin werd de regering beïcht van "institutioneel racisme": dat gaat echt over de grens.¹⁵

Doelmatigheid, legaliteit en legitimiteit van beleid worden door de Kamer gecontroleerd. Daarna is er ook de rechter. En als een ambtenaar niet kan leven met het beleid van de regering, dan moet hij of zij ontslag nemen en via het publieke debat de beleidswijziging bevorderen. In deze gepolariseerde tijd moeten juist ambtenaren en rechters een baken van stabiliteit en vertrouwen zijn voor burgers. Daarom moeten juist zij elke schijn van partijdigheid voorkomen. Op het gebied van buitenlandbeleid opereert een democratische regering in een wereld die voornamelijk uit ondemocratische staten bestaat. De mensenrechtenschendingen worden niet altijd en onder alle omstandigheden als een doorslaggevende maatstaf genomen voor de economische betrekkingen. De EU-landen hebben vanwege de oorlog in Oekraïne en de sancties tegen de Russische federatie enorme behoefte aan fossiele brandstof, vooral gas. Als we de Midden-Oosterse landen langs de meelal van de mensenrechten leggen en daaraan ernstige consequenties gaan verbinden, zou Europa onevenwichtig veel gaan lijden. De verzwakking van democratieën is juist de strategie van vijanden van het Westen. Het buitenlandbeleid is onderhevig aan een strenge politieke belangenafweging. En die belangenafweging kent vele aspecten die door het kabinet en het parlement moeten worden verricht.

Tot slot. Nog steeds in de geest van Max Weber moeten de ambtenaren zonder woede en partijdigheid (sine ira et studio) als de vertegenwoordigers van de executieve macht functioneren. Tegelijkertijd moeten de politici minder in maakbare termen denken. De tragiek van het menselijk handelen is onvermijdelijk in een vrije samenleving. Het tragische gebeurt waar de vrijheid heerst en in vrijheid moet men beslissingen, soms noodlottige beslissingen nemen. De erkenning van het tragische besef zou tot een reflectie kunnen leiden bij oppervlaktigheid en ongebalanceerd spreken en handelen van politici.

Noten

- ¹ Hans Kelsen (2009), *General Theory of Law and State*, Cambridge: Harvard University Press, pp. 278-79.
- ² Max Weber (2012), *Wetenschap als beroep, Politiek als beroep*, Nijmegen: Uitgeverij Vantilt, p. 52.
- ³ Ibidem, p. 64.
- ⁴ Ibidem, p. 65.
- ⁵ Ger Groot (2005), 'Ramkoers: Antigone tegenover Kreon', in: Paul Vanden Lemmens & Johan Taels (red.), *Tragisch. Over tragedie en ethiek in de 21^e eeuw*, Budel: Damon, p. 19.
- ⁶ George Steiner acht de tragedie als reflectie die om een tegenstrategie vraagt voorbij. Terecht wijst Jos de Mul deze opvatting af. Zie George Steiner (1961), *The Death of Tragedy*, London: Faber & Faber; Jos de Mul (2005), 'Tragische technologieën', in: Paul Vanden Lemmens & Johan Taels (red.), *Tragisch. Over tragedie en ethiek in de 21^e eeuw*, Budel: Damon, p. 88.
- ⁷ Martha Nussbaum (2001), *De breekbaarheid van het goede. Geluk en ethiek in de Griekse filosofie en literatuur*, Amsterdam: Ambo, p. 52.
- ⁸ Jos de Mul (2007), *De domesticatie van het noodlot*, Kampen: Klement/Pelckmans, p. 93.
- ⁹ Sofokles (2014), *Sofokles Oidipous Antigone*, vertaling Gerard Koolschijn, Amsterdam: Athenaeum/Polak, Van Gemep, p. 103.
- ¹⁰ *Corpus Iuris Civilis* (2008), tekst en vertaling, onder redactie van J. E. Spruit, R. Feenstra & K.E.M. Bongenaar, Amsterdam: KNAW Press, p. 12.
- ¹¹ Sofokles (2014), p. 104.
- ¹² Gustav Radbruch (1990), 'Gesetzliches Unrecht und übergesetzliches Recht', in: *Gesamtutgabe Band 3 Rechtsphilosophie III*, Heidelberg: C. F. Müller Juristischer Verlag, p. 83.
- ¹³ Ibidem, p. 89.
- ¹⁴ <https://www.telegraaf.nl/watuzegt/1656347841/in-ons-stelsel-is-ruimte-voor-tegengeluiden>
- ¹⁵ <https://www.telegraaf.nl/watuzegt/1656347841/in-ons-stelsel-is-ruimte-voor-tegengeluiden>